

UNIVERSITY OF COPENHAGEN



Brems det offentlige forbrug

Lassen, David Dreyer

Published in:
Berlingske Tidende

Publication date:
2010

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Lassen, D. D. (2010). Brems det offentlige forbrug. *Berlingske Tidende*, 27.



LÆS FLERE KRONIKKER PÅ BERLINGSKE.DK/DEBAT

DEBAT



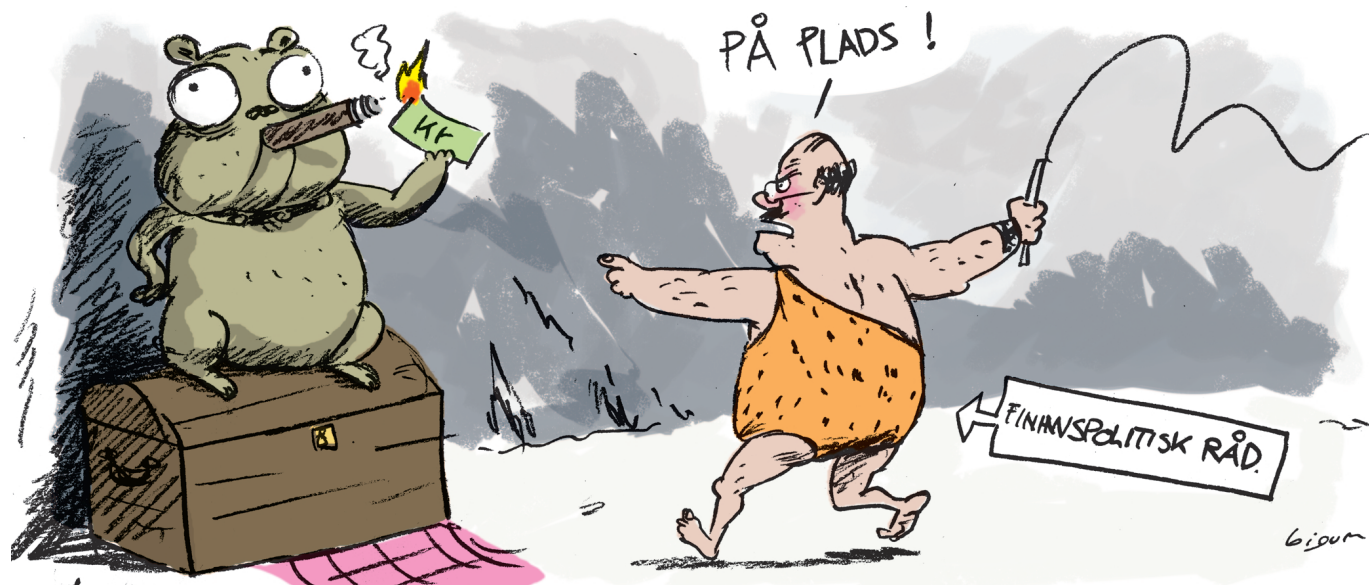
KRONIKKEN

AF DAVID DREYER LASSEN,
professor, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

Brems det offentlige forbrug

Kan væksten i det offentlige forbrug begrænses? Det er ikke så ligetil, for den politiske gevinst ved manglende disciplin er større end omkostningerne herved. Sverige har held med flerårige udgiftsrammer.

TEGNING: CLAUD BIGUM



Et helt centralt punkt i regeringens genopretningsplan er at begrænse væksten i det offentlige forbrug. Kan det lade sig gøre? Et blik på erfaringerne fra det sidste tiår giver ikke grund til optimisme, hvilket senest er blevet bekræftet af Nationalbanken. I den seneste rapport fra Det Økonomiske Råd kan man læse, at den forventede realvækst i det offentlige forbrug har været gennemsnitligt 0,8 procent om året i perioden 2000-2009. I alle år har den faktiske vækst dog været større med en gennemsnitlig uventet mervækst på hele 0,9 procent.

Problemet er, at der et eller flere steder i den danske budgetproces, fra formulering af budgetforslaget over den parlamentariske proces til den praktiske udmøntning, synes at være kræfter der skubber niveauet for det offentlige forbrug opad, aldrig nedad. Det er et problem på kort sigt, hvor det sætter spørgsmålstegn ved både regeringens og oppositionens planer for oprydning efter krisen, og det er et problem på længere sigt, hvor kravene til at finanspolitikken er holdbar bliver stadigt mere strikse.

Set i det lys er truslen fra EU om at nationale budgetter skal til gennemsyn hos Kommissionen måske ikke nogen dårlig ide? For danske politikere der måske inderst inde gerne vil kunne levere offentlige budgetter, der ikke modarbejder finanspolitisk holdbarhed på længere sigt, vil det måske være en befrielse at kunne skyde skylden på Bruxelles.

EUs forslag er blot ét element i en bredere diskussion vi endnu ikke har haft i Danmark. Jeg mener, at tiden er inde til at diskutere, om man skal ændre rammerne for hvordan man fastlægger finanspolitikken på kort og mellemlang sigt, frem for at blive ved at trampe rundt i ikke altid troværdige forslag om at ændre den konkrete økonomiske politik.

Man kan håbe på offentlige effektivitetsforbedringer og fremsætte virkningsfattede trusler mod kommuner der bruger for mange penge, eller man kan lukke øjnene og håbe at der er nulvækst i det offentlige forbrug når man åbner dem igen. Man kan imidlertid også tage fat på at ændre budgetspillet regler. Grænserne for offentlige underskud og offentlig gæld som kendes fra EUs Stabilitets- og Vækstpagt er, ligesom EUs seneste udmeldinger, udtryk netop for sådanne regler: politikernes gode og mindre gode intentioner er ikke altid nok til at sikre en fornuftig og holdbar finanspolitik.

I Danmark lider den finanspolitiske planlægning af i hvert fald to problemer. For det første lider budgetlægningen af manglende hukommelse. Overskrides budgettets rammer i ét år er der ikke noget krav om en modsatrettet korrektion året efter. For det andet bidrager budgetlægningsprocessen i forholdet til den kommunale sektor til den manglende udgiftsstyring. Aftaler mellem staten og den kommunale sektor vedrører den kommunale sektor under et, ikke de enkelte kommuner. Det har den uheldige konsekvens, at hvis en kommune sætter skatten op, bærer den ikke selv den fulde omkostning herved, men kan, populært sagt, tørre dele af regningen af på de andre kommuner. De to hovedproblemer er ikke særligt danske, tværtimod. Det er klassiske problemer, som man forsøger og har forsøgt at løse andre steder.

Ser man sig om i verden er der mange muligheder: Svenskerne oprettede for nylig et Finans-

» Lige frem
at skrive
budgetregler ind i
forfatningen er et
drastisk skridt.

politisk Råd, der har lighedstræk med det danske økonomiske råd.

I modsætning til det danske økonomiske råd er den svenske variant fokuseret alene på finanspolitik og foretager en uafhængig vurdering af den egentligt førte finanspolitik.

Herudover, og nok endnu mere vigtigt, indførte svenskerne efter den store økonomiske krise i Sverige i begyndelsen af 1990'erne en ambitiøs og gennemgribende reform af proceduren for fastlæggelsen af de offentlige finanser på mellemlang sigt, bl.a. baseret på en stærkt topstyret budgetproces og udgiftspolitiske rammer der fastlægger de offentlige udgifter tre år frem i tiden. Samtidig har svenskerne et mål for budgetoverskuddet over perioden, hvori er indlejret et princip om at underskud i ét år, f.eks. som følge af for stærkt voksende offentlige udgifter, i princippet skal modsvarer af tilsvarende overskud i de efterfølgende år, de præcise fortolkninger af disse dele af regelsættet bliver til stadighed diskuteret og gjort mere klare, til dels som følge af pres fra det Finanspolitiske Råd.

I den forbindelse er det værd at bemærke sig at skiftende svenske regeringer siden da faktisk har magtet at holde de forkætrede offentlige udgifter i ro, og at de svenske statsfinanser, ligesom den svenske økonomi, foreløbigt lader til at være relativt uberørt af den økonomiske krise der har raseret resten af Europa.

I Tyskland har man forsøgt sig med en anden, men relateret, strategi: den brede regeringskoalition af borgerlige og socialdemokrater gennemførte i 2007 en reform af den tyske budgetproces der inkluderede en forfatningsændring med henblik på oprettelse af en såkaldt rainy day fund, en konto hvor man i gode år sætter penge ind for i dårlige år at kunne trække på formuen. Lige frem at skrive budgetregler ind i forfatningen er et drastisk skridt og hensigten er selvfølgelig at skiftende regeringer ikke kan ændre reglerne efter forgodtbefindende.

Årsagen til den tyske konstruktion er erkendelsen af at det kan være svært at spare op når det går godt: dels vil vælgere med stigende indkomster også efterspørge højere kvalitet fra det offentlige, dels skal den offentlige sektor konkurrere om de bedste hoveder med den private sektor, hvilket er dyrere i gode tider. Det problem løser den tyske

model, i hvert fald på papiret. Statens problemer med at holde offentlig budgetdisciplin over tid og kommunernes problemer med at få den enkelte kommune til at holde sin ramme er udtryk for samme grundlæggende problem: den politiske gevinst ved manglende budgetdisciplin er større end omkostningerne herved.

En løsning på begge problemer er at øge disse omkostninger. Jeg foreslår at man indfører en flerårig udgiftsramme kombineret med et mål for de offentlige finansers budgetsaldo, løst baseret på den svenske model. Herved koster for store stigninger i de offentlige udgifter altid året efter, eller året efter igen. Samtidig bør man få incitamenterne for den kommunale sektor på plads, f.eks. ved at etablere rammer for hver enkelt af de 98 kommuner. Overskrider en enkelt kommune den planlagte udgiftsramme må den selv betale herfor. Er et sådant system for ufleksibelt, er der også løsninger herpå, f.eks. i form af at kunne købe sig tilladelse til rammeoverskridelser indenfor den kommunale sektor, som foreslået af de økonomiske vismænd.

Det fremføres undertiden at finanspolitiske regler er et problem for demokratiet, idet sådanne regler fratager folkevalgte politikere magt. Det er en misforståelse: øget regelstyring og forbedrede beslutningsgrundlag og -procedurer har ikke i sig selv som mål at gøre den offentlige sektors hverken større eller mindre, ej heller at gøre den offentlige sektor mindre lydhør over for vælgernes ønsker. Den svenske model havde som erklæret mål at forbedre grundlaget for den offentlige budgetlægning, dels gennem mere åbne budgetprocedurer og mere grundigt forarbejde i form af bedre prognoser, dels ved at fastlægge budgetter direkte på det mellemlange sigt, hvilket vil sige tre år ud i fremtiden.

En gennemskuelig budgetproces hjælper til at det endelige, faktiske budget er i overensstemmelse med hvad der blev meldt ud i første omgang. Konkret sikres dermed at den førte finanspolitik er i overensstemmelse med såvel de kortsigtede mål for finanspolitikken, herunder at stabilisere økonomien i dårlige tider og spare op i gode, som mere langsigtede mål om finanspolitisk holdbarhed.

Det er godt for demokratiet og godt for den offentlige sektors økonomi.